

**MENSCHENRECHTE  
SIND UNTEILBAR  
UND GELTEN FÜR ALLE**

**NEUN-PUNKTE-  
PROGRAMM FÜR DEN  
FLÜCHTLINGSSCHUTZ  
IN EUROPA**

**NUR BEI VOLLSTÄNDIGER ORGANISIERTHEIT  
DES MENSCHENGESCHLECHTS KONNTE  
DER VERLUST DER HEIMAT UND DES  
POLITISCHEN STATUS IDENTISCH WERDEN  
MIT DER AUSSTOSSUNG AUS DER MENSCHHEIT  
ÜBERHAUPT.**

**Hannah Arendt**

# **MENSCHENRECHTE SIND UNTEILBAR UND GELTEN FÜR ALLE**

## **NEUN-PUNKTE-PROGRAMM FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ IN EUROPA**

**W**ir rufen dazu auf, sich aktiv für Europa und den Flüchtlingsschutz einzusetzen. Wir lassen nicht zu, dass die aus den Traditionen der Aufklärung, der Entwicklung der Menschenrechte und des Flüchtlingsschutzes hervorgegangene europäische Idee, die zwölf Jahren nach dem Ende der beiden Weltkriege als wirksames Friedensprojekt in Gang gesetzt wurde, durch eine europäische Festung zum Erlöschen gebracht wird. Die Europäische Union gründet nach Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union auf der Achtung der Menschenwürde, von Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und den Menschenrechten. Wir erinnern an die Verpflichtung nach Artikel 3 Abs. 1 dieses Vertrages, dass es Ziel der Union ist, den Frieden, ihre Werte und das Wohlergehen ihrer Völker zu fördern. Nur so kann innerer Frieden in der Union und Frieden unter den Völkern gefördert werden. Wir wollen ein Europa, das diese Aufgabe ernst nimmt und sich nicht aus Furcht vor Flüchtlingsbewegungen und Angst vor rechtspopulistischen Bestrebungen in der Union nach außen abschirmt. Diesen aus Furcht geborenen und sich nähernden Binnenblick wollen wir öffnen für ein auf Offenheit, Vielfalt, soziale Gerechtigkeit, sozialen Frieden und Solidarität mit Schutzbedürftigen beruhendes Europa. Denn wir sind davon überzeugt, dass der innere Friede in Europa ohne menschenwürdigen, fairen und rechtsstaatlichen Umgang mit den Flüchtlingen nicht erreicht werden kann. Wir lassen nicht zu, dass die antieuropäischen Bewegungen in den Mitgliedstaaten Hass gegen Flüchtlinge säen.

# HISTORISCH BEGRÜNDETE VERANTWORTUNG EUROPAS FÜR DEN FLÜCHTLINGSSCHUTZ

**F**lüchtlingsschutz wie wir ihn heute kennen, wurde 1951 mit der Genfer Flüchtlingskonvention als rechtlich verbindliches Schutzsystem mit begrifflich klaren Kriterien zur Identifizierung schutzbedürftiger Personen geschaffen, welche die Staaten in die Pflicht nimmt. Dieses Regelwerk löste die seit 1920 unter dem Dach des Völkerbundes verabredeten Flüchtlingsabkommen ab. Anders als diese zielte es nicht nur auf einzelne Flüchtlingsgruppen, sondern war universell konzipiert. Zunächst jedoch diente es dem Schutz der europäischen Flüchtlinge, wie die Stichtagsregelung in Artikel 1 A Nr. 2 und B veranschaulichten. Danach wurden nur Flüchtlinge erfasst, die vor dem 1. Januar 1951 aus ihren Herkunftsländern geflohen waren und konnten die Vertragsstaaten erklären, dass sie den Flüchtlingsschutz auf Flüchtlinge aus europäischen Herkunftsländern beschränken wollten. Erst mit dem Protokoll zur Konvention von 1967 wurde die erste Stichtagsregelung aufgehoben, der Europavorbehalt aber blieb und wird heute noch z.B. von der Türkei aufrecht erhalten. Die Konzentration auf Europa hatte historische Gründe:

Den beiden bis dahin so nicht erlebten Weltkriegen von 1914 bis 1918 und von 1939 bis 1945 vorangegangen war über vier Jahrhunderte zuvor das Zeitalter von Reformation und Gegenreformation von 1500 bis 1740, insbesondere aber der Dreißigjährige Krieg von 1618 bis 1648, der die Glaubensflüchtlinge hervorgebracht hatte; im 19. Jahrhundert waren es die politischen Flüchtlinge, die wegen politischer Unruhen, Revolutionen und Aufständen im Rahmen der Neuordnung Europas nach den napoleonischen Kriegen ihre Herkunftsländer verlassen mussten. Beide, Glaubens- und politische Flüchtlinge fanden prominenten Niederschlag in der Flüchtlingsdefinition der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951.

# BEWAHRUNG DER TRADITION VON AUFKLÄRUNG UND UNIVERSELLEN MENSCHENRECHTEN

**D**ie Zivilgesellschaften in den Mitgliedstaaten dürfen nicht zulassen, dass rechts-extreme und antieuropäische Gruppierungen freiheitliche und offene Gesellschaften bekämpfen. Sie dürfen es nicht hinnehmen, dass die europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten keine wirksamen Maßnahmen zur Verteidigung Europas und für den Schutz der Flüchtlinge ergreifen, die in Europa Asyl suchen. Kritik an der herrschenden Politik muss mit der Zurückweisung rechtspopulistischer Kräfte einhergehen. Die Zivilgesellschaften sollten sich bewusst werden und nach außen deutlich machen, dass die Tradition von Aufklärung und universellen Menschenrechten ihnen eine unvergleichliche Stärke in ihrem Einsatz für die Flüchtlinge vermittelt. Eine Strategie zum Schutz der Flüchtlinge darf nicht defensiv ansetzen, vielmehr muss die begründete Überzeugung vorherrschen, dass flüchtlingsfeindliche Bewegungen ihren zerstörerischen Kampf nicht gewinnen können. Ihnen muss durch eine Politik der sozialen Gerechtigkeit entgegen getreten werden, nicht aber dadurch, dass die wirtschaftliche Not der unteren Gesellschaftsgruppen gegen die existenzielle Not der Flüchtlinge ausgespielt wird und dadurch beide Personengruppen zugleich gesellschaftlich marginalisiert bleiben.

Vor diesem dynamischen Hintergrund stellen wir nachfolgend unser Programm zum Schutze der Flüchtlinge in Europa vor, mit dem die europäische Integration gefördert werden soll. Denn wir sind überzeugt, dass die Integration der Flüchtlinge in die Gesellschaften die europäische Integration fördert. Ausgangspunkt sind das Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit, das beim Flüchtlingsschutz durch das völkerrechtlich verbindliche Verbot der Zurückweisung und Abschiebung in Staaten, in denen diese Rechte bedroht sind, geschützt wird. Diese zwar universell anerkannten Rechte wirken nicht aus sich heraus. Vielmehr entfalten sie nur dann Wirkung, wenn sie täglich aufs Neue erkämpft werden. Die Schutz- und Heimatlosigkeit der Flüchtlinge machen bewusst, wie schnell und wirkungsmächtig die Schutzwirkung dieser Rechte zerstört werden kann.

**DAS POLITISCHE ASYL HAT SEINE SCHWÄCHEN;  
HÄUFIG WIRD ES NUR DESWEGEN WIRKSAM,  
WEIL DIE MENSCHEN DIE FÄHIGKEIT, SICH ZU SCHÄMEN,  
NICHT GÄNZLICH EINGEBÜSST HABEN.**

**Otto Kirchheimer**

## UNIVERSALITÄT DER MENSCHENRECHTE

**M**enschenrechte sind universell und gelten deshalb für Bürger und für Personen auf der Flucht, die in Not sind und Aufnahme suchen, gleichermaßen. Angriffe auf Flüchtlinge sind Angriffe auf die Universalität der Menschenrechte und bedrohen auch die Menschenrechte der Bürger. Dieser unauflösliche Zusammenhang zwischen den Rechten der Bürger und denen der Flüchtlinge macht bewusst, dass Menschen in Not Schutz und Aufnahme zu gewähren ist, solange sie in Not sind. Dadurch kann eine friedliche und stabile Ordnung im Innern der Staaten bewahrt werden.

Mit der Gründung der Vereinten Nationen wurde 1945 in deren Charta als Ziel verbindlich festgeschrieben, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen (Artikel 1 Nr. 3). 1948 wurde deshalb in den Vereinten Nationen die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte verabschiedet und es wurden in der Folgezeit eine Vielzahl menschenrechtlicher Abkommen beschlossen. 1945 beendete also nicht nur das Zeitalter zweier totaler Kriege, sondern leitete auch das Zeitalter der Idee der Menschenrechte ein. Seitdem erleben wir eine stetige normative und institutionelle Entwicklung dieser Idee, die durch die Angriffe rechtspopulistischer Bewegungen auf die universellen Menschenrechte nicht mehr zurückgedreht werden kann. Die historische und politische Kraft der Menschenrechte ist deshalb unvergleichlich stärker als rechtspopulistische Kräfte.

Die Vereinten Nationen setzen sich das Ziel, die Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion zu fördern und zu festigen.

**Charta der Vereinten Nationen**

Die Generalversammlung verkündet die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, weil die Verkennung und Missachtung der Menschenrechte zu Akten der Barbarei geführt haben, die das Gewissen der Menschheit tief verletzt haben, und weil die Schaffung einer Welt, in der die Menschen Rede- und Glaubensfreiheit genießen und frei von Furcht und Not leben, das höchste Bestreben der Menschheit ist.

**Allgemeine Erklärung der Menschenrechte**

Die Menschenwürde ist unantastbar. Das deutsche Volk bekennt sich darum zu unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten als Grundlage jeder menschlichen Gemeinschaft, des Friedens und der Gerechtigkeit in der Welt.

**Artikel 1 des Grundgesetzes**

## SCHUTZ VOR ABSCHIEBUNG UND ZURÜCKWEISUNG (FLÜCHTLINGSSCHUTZ)

**D**ie Universalität der Menschenrechte gebietet die Aufnahme von Menschen in Not und verbietet ihre Abweisung an den Staatsgrenzen, solange diese Not anhält. Deshalb hat die Staatengemeinschaft 1951 mit der Genfer Flüchtlingskonvention erstmals in der Geschichte des Flüchtlingsvölkerrechts beschlossen, dass Flüchtlinge nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben oder zurückgewiesen werden dürfen. In der historischen Entwicklung der universellen Menschenrechte hat das Flüchtlingsvölkerrecht eine ganz entscheidende prägende Kraft entwickelt. In der 1951 verabschiedeten Genfer Flüchtlingskonvention beziehen sich die vertragsschließenden Staaten in ihrer Präambel ausdrücklich auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und verweisen auf die »tiefe Verantwortung« der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge und deren Bemühungen, ihnen »in größtmöglichem Umfang die Ausübung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten zu sichern.« Die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte und die Genfer Flüchtlingskonvention standen also am Beginn des Zeitalters der Menschenrechte. Die Flüchtlingskonvention hat dabei die Leitfunktion in der Entwicklung verbindlicher Menschenrechtsstandards übernommen. Von Anfang an wurde der Flüchtlingsschutz in Form verbindlicher Verpflichtungen für die Staaten gestaltet, während die allgemeinen Menschenrechte erst 1966 mit den beiden Pakten über bürgerliche und politische Rechte sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte als Schutznormen für die Vertragsstaaten juristisch verpflichtend wurden.

Die historisch bedingte Leitfunktion des Flüchtlingsvölkerrechts im Zeitalter der Menschenrechte hat ihren Grund in der besonderen Schutzbedürftigkeit von Flüchtlingen, die aus ihren nationalen Schutzsystemen herausgerissen wurden und während ihrer Flucht ohne ein neues rechtliches Schutzsystem sind, da die Menschenrechte zwar universell gelten, ihre politische Umsetzung jedoch eines rechtlichen Bezugssystems bedarf, das traditionell und auch heute die nationalen Staaten schaffen und bewahren. Anschaulich bringt Hannah Arendt die durch diese Faktoren bedingte Situation der Flüchtlinge in der Erkenntnis zum Ausdruck, dass der »Verlust der Heimat und des politischen Status identisch« ist »mit der Ausstoßung aus der Menschheit überhaupt.« Dem liegt die Erkenntnis einer Exilantin zugrunde, dass Flüchtlinge ohne rechtliches Bezugssystem sind und ihnen damit die Fähigkeit, Menschenrechte ausüben und sich auf diese berufen zu können, genommen wurde. Das ihnen zustehende Recht, Rechte zu haben und als Rechtsperson anerkannt zu werden, kann seine Schutzfunktion nicht entfalten, wenn sie diese nicht in einem rechtlichen Bezugs- und politischen Schutzsystem durchsetzen können.

Jedermann hat das Recht, überall als rechtsfähig anerkannt zu werden.

**Artikel 6 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte**

Primäres Ziel der Genfer Flüchtlingskonvention ist es deshalb, den Verlust der politischen Heimat durch die Gewährung von Flüchtlingsschutz auszugleichen. Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, den Flüchtlingen eine Reihe von Rechten zu gewähren, wenn sie diese aufgenommen haben. Der Anspruch der Flüchtlinge auf Ausstellung eines internationalen Reiseausweises ist sinnfälliges Symbol einer internationalen Ordnung, die von Rechtsprinzipien bestimmt wird und den Verlust des diplomatischen Schutzes, der mit dem Überschreiten der nationalen Grenzen des Herkunftsstaates einhergeht, nicht hinnimmt. Der internationale Reiseausweis vermittelt den Flüchtlingen deshalb internationale Freizügigkeit und zugleich eine politische Heimat in dem Staat, der den Reiseausweis ausgestellt hat. Über die Aufnahme der Flüchtlinge entscheidet zwar jeder Staat nach seinen nationalen Gesetzen. Doch er wird durch die Genfer Flüchtlingskonvention verpflichtet, Flüchtlinge nicht in ihr Herkunftsland abzuschicken oder zurückzuweisen. Das Vertragswerk kann aber seine Funktion, Flüchtlinge in einem nationalen System aufzunehmen, nur gewährleisten, wenn ein Vertragsstaat den Flüchtling aufnimmt.

Der nationale Souveränitätsvorbehalt hinsichtlich der Flüchtlingsaufnahme im konkreten Einzelfall einerseits und die internationale Verpflichtung aller Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention, Flüchtlinge zu schützen, andererseits stehen im Widerspruch zueinander. Der von Anfang an bestehende Streit darüber, welcher Staat den Flüchtling aufnehmen soll, konnte und kann in einem internationalen System, das durch gegensätzliche Interessen der Staaten beherrscht wird, nicht nach allgemein als verbindlich anerkannten Regeln geklärt werden. Es besteht also ein Konflikt zwischen nationalen Interessen und individuellen Rechten. Dieser ist nur vordergründig ein flüchtlings-typischer. Denn er durchzieht alle Grund- und Menschenrechte. Stets besteht zwischen beiden ein Gegensatz, der der Auflösung bedarf. Während er bei den Bürgern eines Staates in ihrem Verhältnis zu den staatlichen Instanzen zum Ausdruck kommt, also einen nach juristischen Kriterien identifizierbaren Gegner hat, richtet er sich bei den Flüchtlin-

gen gegen alle Staaten. Dies folgt einerseits aus dem im Artikel 33 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention festgelegten Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung in das Herkunftsland (Refoulementverbot). Dieses schützt Flüchtlinge. Der Schutz kann erst dann entfallen, wenn der um Schutz ersuchte Vertragsstaat der Konvention im Inland oder an der Grenze in einem fairen und rechtsstaatlichen Verfahren die Flüchtlingseigenschaft verneint hat. Daraus folgt andererseits, dass der Schutzsuchende auch dann als Flüchtling zu behandeln ist, wenn der Vertragsstaat die Flüchtlingseigenschaft nicht überprüfen, sondern diesen an einen anderen Vertragsstaat verweisen will. Durch diesen wie durch den beteiligten Drittstaat ist in diesem Fall der Schutzsuchende solange als Flüchtling zu behandeln, bis der Drittstaat die Flüchtlingseigenschaft verneint hat. Deshalb bleibt der die Abschiebung veranlassende Vertragsstaat solange in seiner Verpflichtung aus der Konvention, bis der andere Vertragsstaat das Prüfungsverfahren eingeleitet hat, in dem überprüft wird, ob der Schutzsuchende Flüchtling ist.

## SCHUTZ VOR FOLTER UND UNMENSCHLICHER ERNIEDRIGENDER BEHANDLUNG

**D**ie Folter ist die tiefgreifendste Bedrohung der Menschenrechte überhaupt. Die Rechtfertigung für ihre Anwendung in Hexenprozessen, durch die Inquisition und in Strafprozessen zur Erpressung von Geständnissen wurde lange Zeit nicht hinterfragt. Als erstes Land schaffte Schweden 1734 die Folter ab. Der Preußenkönig Friedrich der Große schränkte sie 1740 ein und verbot sie 1756 vollständig. Eine staatlich verfasste Gesellschaft, die auf dem freien Willen ihrer Bürger beruht, schafft sich selbst ab, wenn sie diesen Willen mit körperlicher Gewalt und Erniedrigung aufheben will. Daher ist der Folterschutz absolut, lässt keine Ausnahmen zu und gilt für alle. Diese aus der Tradition von Aufklärung, Menschenrechten und politischer Vernunft hervorgegangene Überzeugung hat in alle rechtsverbindlichen Menschenrechtsverträgen Eingang gefunden.

Niemand darf der Folter oder grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe unterworfen werden.

**Artikel 7 des Paktes der Vereinten Nationen über  
bürgerliche und politische Rechte**

Niemand darf der Folter oder unmenschlicher oder erniedrigender Strafe oder Behandlung unterworfen werden.

**Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention**

Flüchtlinge und Bürger gleichermaßen werden durch das Folterverbot geschützt und in diesem Schutzbedürfnis miteinander unauflöslich verbunden. Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte, Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter, Europäische Menschenrechtskonvention und Genfer Flüchtlingskonvention zusammen wollen die Flüchtlinge vor Misshandlungen, Erniedrigungen und Demütigungen schützen. Im letzten Jahrzehnt hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte

in Straßburg bei der Anwendung des Folterverbotes eine Vielzahl von Entscheidungen getroffen, die das Flüchtlingsrecht der Europäischen Union nachhaltig geprägt haben. Dabei enthält die Europäische Menschenrechtskonvention überhaupt keine Regelungen zum Flüchtlingsrecht. Weil die Union ihre Flüchtlingspolitik aber vorrangig als Regelwerk zur reibungslosen zwischenstaatlichen Zusammenarbeit bei der Verteilung, nicht aber als Rechte gewährendes System zum Schutz der Flüchtlinge begreift, war der Gerichtshof in Straßburg wiederholt gezwungen, den Rechten der Flüchtlinge zur praktischen Wirksamkeit zu verhelfen. Er hat hierzu aus dem Folterverbot einen absoluten Schutz vor Zurückweisung und Abschiebung abgeleitet. In Artikel 3 des Übereinkommens der Vereinten Nationen gegen die Folter wird dieser Schutz ausdrücklich geregelt und hat den Gerichtshof 1989 dazu veranlasst, Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention in diesem Sinne auszulegen.

Ausgangspunkt seiner Rechtsprechung ist zwar das Folterverbot nach Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Wegen der signifikanten menschenrechtlichen Defizite in der europäischen Asylpraxis ist jedoch ein Vakuum entstanden, das den Gerichtshof dazu veranlasst hat und nach wie vor dazu veranlasst, die Institutionen und Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu ermahnen, die Menschenrechte der Flüchtlinge wirksam zu schützen. Die Regelungen zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem verweisen auf die Schutzbestimmungen internationaler Verträge und damit auf das im Pakt über bürgerliche und politische Rechte, im Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Folter und in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerte absolute Folterverbot. Das Verfassungsrecht der Union verbietet in Artikel 4 der Europäischen Grundrechtscharta mit gleichlautenden Worten wie die Konvention Folter und macht deren Schutzbestimmungen mit Artikel 3 Absatz 3 des Vertrages über die Europäische Union zum Bestandteil des Unionsrechts, das Mitgliedstaaten und europäische Institutionen bindet.

Mit der Verletzung des Folterverbotes wird das schlechthin grundlegendste Prinzip der Universalität der Menschenrechte, von Demokratie und Rechtsstaat bedroht. Es schützt Flüchtlinge und Bürger gleichermaßen. Der Folterschutz ist universell und gilt uneingeschränkt.

## RECHTSSTAAT UND RECHTSSCHUTZ

**M**enschenrechte und Flüchtlingschutz setzen einen wirksamen Staat voraus, der die Grundrechte durch unabhängige Gerichte schützt. Dies gilt nicht nur für die Bürger eines Staates, sondern für alle auf seinem Gebiet lebenden Menschen wie auch für die an seinen Grenzen um Schutz suchenden Flüchtlinge. Dem die Grundrechte schützenden und auf der Trennung von Gesetzgebung, Exekutive und Gerichte beruhenden Rechtsstaatsprinzip kommt also bei der Durchsetzung der Menschenrechte und dem Schutz der Flüchtlinge eine fundamentale Bedeutung zu. Rechtsgewährungen bleiben bloßes Papier, wenn sie den Berechtigten keine wirksame Handhabe bieten, diese auch durchzusetzen. Mit dem Menschenrecht auf eine wirksame Beschwerde nach Artikel 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention und nach Artikel 47 der Europäischen Grundrechtscharta wie auch den Schutznormen der Verfahrensrichtlinie der Europäischen Union werden Bürgern und Flüchtlingen prozessuale Rechte gegeben, ihre Grund- und Men-



schenrechte wirksam durchzusetzen. Deshalb verletzen Schnellverfahren an der Grenze und die dortige Unterbringung in Transitzentren rechtsstaatliche Schutznormen, weil bei diesen Verfahren weder die Vertretung durch Rechtsanwälte noch die wirksame Kontrolle behördlicher Entscheidungen durch unabhängige Gerichte gewährleistet ist.

Jeder Person, die in ihren in dieser Konvention anerkannten Rechten oder Freiheiten verletzt worden ist, hat das Recht, bei einer innerstaatlichen Instanz eine wirksame Beschwerde zu erheben.

#### **Artikel 13 Europäische Menschenrechtskonvention**

Jede Person, deren durch das Recht der Union garantierte Rechte oder Freiheiten verletzt worden sind, hat das Recht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen. Sie hat das Recht darauf, dass ihre Sache vor einem unabhängigen, unparteiischen Gericht in einem fairen Verfahren öffentlich und innerhalb angemessener Frist verhandelt wird.

#### **Artikel 47 Charta der Grundrechte der Europäischen Union**

## **BEKENNTNIS DER EUROPÄISCHEN UNION ZU DEN MENSCHENRECHTEN**

**N**ach Artikel 2 des Vertrages über die Europäische Union sind die Werte, auf die sich die Union gründet, die Achtung der Menschenwürde, Freiheit, Demokratie, Gleichheit, Rechtsstaatlichkeit und die Wahrung der Menschenrechte. Mit der Menschenwürde und den Menschenrechten stellt die Idee der Universalität den grundlegenden Motor der Europäischen Integration dar. Folglich bestimmt Artikel 3 Abs. 2 dieses Vertrages, dass die Union ihren Bürgern einen »Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts,« in dem – in Verbindung mit geeigneten Maßnahmen in Bezug auf die Kontrolle an den Außengrenzen, das Asyl, die Einwanderung sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität – der freie Personenverkehr gewährleistet wird. Nach Artikel 18 der Grundrechtscharta wird das Asylrecht nach Maßgabe der Genfer Flüchtlingskonvention und des Vertrages über die Europäische Union gewährleistet. Und nach Artikel 78 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union entwickelt die Union eine gemeinsame Politik im Bereich Asyl und subsidiärer Schutz, die im Einklang mit der Genfer Flüchtlingskonvention und anderen einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen, wie z.B. der Europäischen Menschenrechtskonvention, stehen muss (Gemeinsames Europäisches Asylsystem). Das Grundrecht auf Asyl ist also in den grundlegenden Verträgen der Europäischen Union an prominenter Stelle verankert. Das aufgezeigte Spannungsverhältnis zwischen diesem Recht und der Verpflichtung, die Außengrenzen zu kontrollieren, kann nur unter Wahrung der Menschenwürde und Achtung der Menschenrechte gestaltet werden. Aus der Verfassung der Union folgt also, dass eine gegen die Fluchtbewegungen in der Welt gerichtete Politik unzulässig ist und dem Achtungsanspruch der Menschenrechte zuwiderläuft. Die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen verfolgen jedoch seit einiger Zeit genau eine derartige Politik:

## ZUR KONTROLLE DER AUSSENGRENZEN

Die Sicherung der Grenzen war seit der Abschaffung der Binnenkontrollen aufgrund der Einheitlichen Europäischen Akte von 1987 eines der grundlegenden Ziele europäischer Politik. Der Zusammenhang zwischen einem freien europäischen Raum ohne Binnenkontrollen mit einer Kontrolle der Außengrenzen ist evident. Daher wird die Legitimität dieser Kontrollaufgabe nicht bestritten. Die öffentlichen Verlautbarungen der Mitgliedstaaten stellen aber seit Mitte der 1980er Jahre einseitig das Ziel der Bekämpfung »illegaler« Einreisen in den Vordergrund, ohne dabei zugleich darauf hinzuweisen, dass auch schutzbedürftige Personen illegal einreisen. Nach über einem Vierteljahrhundert ist nunmehr die Sicherung der Grenzen zum zentralen Politikziel geworden.

Irreguläre Einreisen von Asylsuchenden und Flüchtlingen sind zu dulden. Dies ist Wesenselement der Genfer Flüchtlingskonvention, die zum Schutz irregulär einreisender Flüchtlinge geschaffen wurde. Sie ersetzt den Verlust des nationalen Schutzes durch den internationalen Schutz für Personen, die wegen Verfolgung nicht auf ein Visum warten können und deshalb spontan ausreisen und in andere Staaten einreisen müssen.

Dies veranschaulichen geltendes Unionsrecht und aktuelle Vorschläge zu seiner Verschärfung: Bereits der geltende Artikel 4 Abs. 2 Buchst. b) der Verfahrensrichtlinie sieht vor, dass bei der Rückführungsentscheidung an der Grenze der Asylantrag nicht geprüft, sondern vor der Rückführung lediglich eine Stellungnahme der Asylbehörde eingeholt wird. Rechtsstaatliche Verfahrensgrundsätze, wie sie durch Artikel 47 der Grundrechtscharta und Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention gefordert werden, werden so faktisch außer Kraft gesetzt. In dem von der Kommission vorgestellten Vorschlag zur Verordnung über die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache vom 12. September 2018, die am 17. April 2019 durch das europäische Parlament gebilligt wurde, fehlen wirksame Anweisungen an die zuständigen Grenzbehörden bei der Kontrolle der Außengrenzen schutzbedürftige Personen zu identifizieren: So soll die Agentur Personen, die internationalen Schutz benötigen, zwar im Zusammenwirken mit der Asylagentur und zuständigen nationalen Behörden behandeln (Artikel 10 Nr. 12), soll das Grenzmanagementteam uneingeschränkt die Menschenrechte einschließlich des Rechts auf Zugang zum Asylverfahren, und die Menschenwürde achten (Artikel 44 Nr. 4) und beteiligte Behörden an entsprechenden Schulungen teilnehmen (Artikel 62 Nr. 2). Diese Empfehlungen enthalten aber keine klaren und verbindlichen Regelungen, wie den Asylsuchenden in Hotspots an der Grenze der Zugang zum Verfahren konkret ermöglicht wird. Es findet sich insoweit auch kein Hinweis auf die Verfahrensrichtlinie bzw. die in der Diskussion befindliche Verfahrensverordnung, die diesen Zugang transparent regeln. Gleiches gilt für den Vorschlag zur Änderung der Rückführungsrichtlinie. Zwar wird im Vorschlag der Kommission zur Änderung der Rückführungsrichtlinie vom 12. September 2018 im Artikel 22 auf die Verfahrensrichtlinie hingewiesen, doch nur, soweit es um Folgeantragsteller geht. Für illegal einreisende Personen – wie Asylsuchende – soll mittels abstrakter und weit ausgreifender Kriterien der Begriff der »Fluchtgefahr« derart ausgeweitet werden, dass praktisch jeder Asylsuchende an der Grenze in Transitlagern inhaftiert und nach zügiger Durchführung des Grenzverfahrens in das Land seiner Abreise zurückgeführt werden wird. Zwar werden Beschwerdeverfahren gegen Rückführungsentscheidungen vorgeschlagen (Artikel 16). Die Entscheidung über den einstweiligen

Abschiebungsschutz ist jedoch binnen 48 Stunden zu treffen. Die nach der Verfahrensrichtlinie zwingend gebotene Vertretung während des Verfahrens, insbesondere der Anhörung, und eine wirksame gerichtliche Kontrolle behördlicher Entscheidungen lassen sich unter diesen Bedingungen nicht wirksam sicherstellen.

Die bei der Kontrolle der Außengrenzen erforderliche Beachtung des Schutzes der Flüchtlinge vor Zurückweisung und Abschiebung ist kein Politikziel der Europäischen Union. Unklare Regelungen zur Asylantragstellung in Verbindung mit der Unterbringung illegal einreisender Personen in Hotspots und kontrollierten Zentren an der Grenze werden das ohnehin bei der Durchführung von Grenzkontrollen immanent bestehende Risiko von Verletzungen des Refoulementverbotes um ein Vielfaches erhöhen.

## ZUR VORVERLEGUNG DER KONTROLLE DER AUSSENGRENZEN

Ab Mai 2009 wurden Flüchtlinge durch Italien auf dem Mittelmeer abgefangen und nach Libyen gebracht, wo sie in Lagern gefangen gehalten, misshandelt, gefoltert, vergewaltigt oder zur Sklavenarbeit gezwungen werden. 2012 untersagte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte im Hirsi-Urteil diese Politik, weil sie Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzt. Die EU versucht, nunmehr die Verletzung des Refoulement-Verbots durch aktive Zusammenarbeit mit der »libyschen Küstenwache« zu umgehen. Diese Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit Warlords, welche die »libysche Küstenwache« übernommen haben, ist erklärtes Ziel der Union, wie man an Beschlüssen des Rates sieht. Flüchtlinge können aufgrund dieser Politik Libyen nicht verlassen beziehungsweise werden auf dem Mittelmeer abgefangen und dorthin zurück gebracht, sodass sie dort weiterhin von Folter, Vergewaltigung und Sklavenarbeit bedroht bleiben. Auch sogenannte »Pull-Backs« – das Abfangen und gewaltsame Zurückbringen von Flüchtlingsbooten nach Libyen durch die »libysche Küstenwache« – verletzen internationales Recht. Diese Zusammenarbeit gestaltet sich so, dass die Mitgliedstaaten der »libyschen Küstenwache« systematisch Informationen über Flüchtlingsboote auf dem Mittelmeer liefern und die Küstenwache aufrüsten, damit diese von der Küstenwache nach Libyen zurückgebracht werden können. So versuchen die EU-Mitgliedstaaten zu vermeiden, dass sie direkte Kontrolle über die Flüchtlinge ausüben, da die Flüchtlinge sonst unter ihre Hoheitsgewalt fallen würden, womit die Europäische Menschenrechtskonvention von 1950 anwendbar wäre. Die den Flüchtlingen in Libyen drohenden Gefahren sind den beteiligten Mitgliedstaaten bekannt. Bei diesen handelt es sich im Übrigen um Verbrechen gegen die Menschlichkeit (Artikel 7 des Statuts des Internationalen Strafgerichtshof), sodass sich die an diesen Verbrechen Beteiligten nach dem Völkerstrafrecht strafbar machen. Die Bereitstellung von Informationen an die unmittelbaren Straftäter, nämlich die »libysche Küstenwache«, wäre nach Artikel 25 Absatz 3 des Statuts ebenfalls strafbar, da es sich um Beihilfe zu einem Verbrechen gegen die Menschlichkeit handelt. Ein Regime, das systematisch Verbrechen gegen die Menschlichkeit verübt oder toleriert, wird nach der Rechtsprechung als terroristische Vereinigung behandelt. In Libyen sind unterschiedliche bewaffnete Gruppierungen aktiv, die Flüchtlinge gefangen nehmen und misshandeln. Eine Rückführung der Flüchtlinge nach Libyen hat deshalb zur Folge, dass diese in die Gewalt derartiger Gruppierungen gelangen. Die EU unterstützt damit durch ihre Zusammenarbeit mit der »libyschen Küstenwache« Vereini-

gungen, die nach Kenntnis der EU mit hoher Wahrscheinlichkeit nach der Rückführung der Flüchtlinge Verbrechen gegen die Menschlichkeit begehen werden.

Auch wurden die Seenotrettungsaktionen massiv eingeschränkt und private Seenotrettungsorganisationen behindert, Flüchtlinge auf dem Mittelmeer zu retten. Zugleich wurden und werden sie wegen ihrer Rettungsaktionen diffamiert und strafrechtlich verfolgt.

Nach der Seerechtskonvention und anderen einschlägigen völkerrechtlichen Verträgen sind nichtstaatliche Organisationen auf dem Mittelmeer nicht nur zur Rettung schiffbrüchiger Personen verpflichtet. Sie dürfen nach dieser Konvention hieran durch Staaten auch nicht behindert werden. Deshalb verletzt die Union mit der Vertreibung privater Seenotrettungsboote vom Mittelmeer und der strafrechtlichen Verfolgung von Seenotrettern Völkerrecht.

Schutzsuchenden, die über das Mittelmeer nach Europa fliehen, darf die Anlandung nicht verweigert werden. Nach geltendem Seerecht und der Genfer Flüchtlingskonvention müssen sie in den nächsten sicheren Hafen gebracht werden. Den Mitgliedstaaten und der Europäischen Union ist bewusst, dass die libysche Küstenwache keine wirksamen Anstrengungen unternimmt, um völkerrechtliche Verpflichtungen einzuhalten. Deshalb handeln sie in Kenntnis eines völkerrechtswidrigen Aktes im Sinne von Artikel 16, der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidrige Akte. Die Zusammenarbeit mit der »libyschen Küstenwache« muss sofort eingestellt werden.

Bis eine europäische Lösung für Schutzsuchende nach einem solidarischen Prinzip der Verantwortungsteilung gefunden wird, braucht es einen verbindlichen Ablauf zur Aufnahme und Verteilung von Bootsflüchtlingen:

- Die teilnehmenden Mitgliedstaaten (eine Koalition der aufnahmebereiten Staaten) legen unter sich einen Verteilungsschlüssel fest. Dieser gilt für jede Anlandung und wird nicht mehr von Fall zu Fall ausgehandelt werden.
- Nach der Anlandung in dem Mitgliedstaat werden die Bootsflüchtlinge registriert und haben die Möglichkeit, ein Schutzgesuch zu stellen. Die Aufnahme wird menschenwürdig organisiert, Schutzsuchende werden nicht inhaftiert oder in Lagern isoliert.
- Zur solidarischen Aufnahme findet der Rahmen der geltenden Verordnung (EU) Nr. 604/2013 (Dublin III-Verordnung) Anwendung: Schutzsuchende mit familiären Bindungen in anderen EU-Mitgliedstaaten reisen zu ihren Angehörigen. Darüber hinaus nehmen die teilnehmenden Mitgliedstaaten die Betroffenen nach der Ermessensklausel des Artikel 17 Dublin III-Verordnung auf.

## ZUSAMMENARBEIT MIT ANRAINERSTAATEN

Ein weiteres wesentliches Ziel der Politik der Union ist es, Abkommen mit Drittstaaten zu schaffen, die dafür sorgen sollen, dass die an den Grenzen der Union zurückgewiesenen Flüchtlinge dort aufgenommen werden. Pilotfunktion für dieses Projekt hat das Abkommen der Europäischen Union mit der Türkei vom März 2016 übernommen. Weitere Abkommen mit anderen Anrainer-Staaten sind geplant. Im Vorschlag einer Verordnung über eine Europäische Grenz- und Küstenwache werden in den Artikeln 72 bis 79 die näheren Modalitäten der Zusammenarbeit mit Drittstaaten beschrieben. Offensichtlich sollen die auf dem Mittelmeer oder auf anderen Fluchtrouten aufgegriffenen Flüchtlinge in die Transitstaaten verbracht werden, ohne dass vorher die Asylgründe geprüft werden.

Diese Politik lässt sich mit der Europäischen Menschenrechtskonvention nicht vereinbaren. Denn der Refoulementschutz ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte auch auf Hoher See zu beachten. Darüber hinaus ist in jedem Einzelfall vor einer Verbringung in Nachbarstaaten die individuelle Lage des Flüchtlings im Rahmen eines Identifizierungsverfahrens zu prüfen, sind die Mannschaften der Schiffe entsprechend auszubilden und Dolmetscher und Rechtsberater zur Verfügung zu stellen. Insbesondere muss nach Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention ein wirksamer Rechtsbehelf eingelegt werden können, dem aufschiebende Wirkung zukommen muss. Da die Einhaltung dieser verfahrensrechtlichen Schutzbestimmungen nicht auf Hoher See auf einem Schiff gewährleistet werden kann, müssen auf Hoher See aufgebrachte Flüchtlinge in den nächstgelegenen Mitgliedstaat gebracht und dürfen nicht in Drittstaaten ausgeschifft werden.

## ANWENDUNG VON DRITTSTAATENREGELUNGEN

Drittstaatenregelungen sind abzulehnen, da im Zeitpunkt der Abschiebung nicht gesichert ist, ob dem Flüchtling im Drittstaat ein wirksamer Zugang zu einem Verfahren nach der Genfer Flüchtlingskonvention mit allen Verfahrensgarantien eröffnet wird. Die Anwendung von Drittstaatenregelungen hat von jeher die Praxis der Mitgliedstaaten beherrscht und soll aufgrund eines Vorschlags der Kommission von 2016 nicht mehr dem Ermessen anheimgegeben, sondern durch Unionsrecht zwingend vorgeschrieben werden. Dadurch wird einer Praxis Vorschub geleistet werden, durch die Flüchtlinge auf die Umlaufbahn einer endlosen Reise durch eine Vielzahl von Konventions- und Nichtvertragsstaaten (»refugees in orbit“) gesetzt werden, mit der Gefahr, dass keiner dieser Staaten inhaltlich den Asylantrag prüft und der Flüchtling zur Rückkehr in sein Herkunftsland gezwungen oder aber weiterhin auf der Umlaufbahn bleiben wird.

Effektive Grenzkontrollen, Vorverlegung der Kontrolle der Außengrenzen auf das Mittelmeer, Zusammenarbeit mit Anrainerstaaten und Verabredung von Rückübernahmeabkommen sowie Drittstaatenregelungen sind Bausteine einer Festung Europa, die den Zugang von Flüchtlingen nach Europa möglichst lückenlos verschließen sollen. Wird diese Politik fortgesetzt, verabschiedet die Europäische Union sich faktisch aus der Gemeinschaft der Vertragsstaaten der Genfer Flüchtlingskonvention, welche die Europäer 1951 maßgebend geprägt haben.

## AUFNAHME VON ASYLSUCHENDEN UND FLÜCHTLINGEN INNERHALB DER UNION

Seit längerem herrscht Streit unter den Mitgliedstaaten über die Verantwortungsteilung bei der Aufnahme Schutzsuchender. Dieser bedroht aufgrund der Weigerung einiger osteuropäischer Mitgliedstaaten, insbesondere von Polen und Ungarn, überhaupt Flüchtlinge aufzunehmen, den Zusammenhalt der Europäischen Union. Vor dem Hintergrund dieser angespannten Situation drängt sich der Eindruck auf, als solle mit den aktuellen Vorschlägen der Kommission die Außengrenze wirksam gegen Flüchtlinge und Asylsuchende in der Hoffnung verschlossen werden, dass dadurch keine Flüchtlinge mehr in die Union gelangen können und deshalb der Streit beendet werden könnte. Die derzeitige Asylzuständigkeitsregelung nach der Dublin III-Verordnung lässt die Herstellung inneren Friedens in der Union nicht zu. Die neuen Mitgliedstaaten haben zwar 2004 freiwillig die Verpflichtungen aus diesen Regelungen übernommen. Objektiv waren und sind sie aber nicht in der Lage, die hierdurch begründeten Verpflichtungen zu erfüllen, da zumeist weder die gesellschaftlichen noch die strukturellen noch die administrativen Voraussetzungen für die Flüchtlingsaufnahme vorhanden sind. Zugleich kriminalisieren die Regierungen dieser Länder nichtstaatliche Organisationen und vermindern dadurch die Aussicht, dass sich in der Gesellschaft Akzeptanz für die Flüchtlingsaufnahme entwickelt. Die nördlichen Mitgliedstaaten weisen ohne Rücksicht auf die dynamische und für die europäische Integration gefährliche Entwicklung der Situation in den jüngeren Mitgliedstaaten auf deren übernommene Verpflichtungen hin und lassen keine Anzeichen erkennen, strukturelle Änderungen am Dubliner System vorzunehmen. Die zur Konfliktlösung vorgeschlagene Einführung von Quoten stößt nicht auf Akzeptanz in den östlichen und südlichen Mitgliedstaaten.

Es erscheint legitim, dass die älteren Mitgliedstaaten, die bereits eine mehr oder weniger gesellschaftlich getragene Asyl- und Einwanderungstradition entwickelt haben, vorangehen und aufgrund dieser Tradition eine besondere Verantwortung übernehmen. Unionsrechtlich ist dies zulässig.

Das System für die Aufnahme von Flüchtlingen in der Europäischen Union bedarf einer Revision im Sinne einer differenzierenden Lösung. Die älteren Mitgliedstaaten, die bereits eine mehr oder weniger gesellschaftlich getragene Asyl- und Einwanderungstradition entwickelt haben, haben eine besondere Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen. Es müssen aber alle Mitgliedstaaten ihre Verantwortung für das Gemeinsame Europäische Asylsystem wahrnehmen.

## ZWISCHENSTAATLICHE RÜCKÜBERNAHMEABKOMMEN

Zwischenstaatliche Rückübernahmeabkommen zur Rückführung von Asylsuchenden in andere Mitgliedstaaten – wie sie derzeit von Deutschland mit mehreren Staaten, wie z.B. Griechenland und Spanien geschlossen werden – sind unzulässig, da hierdurch Rückführungen außerhalb des die Beziehungen der Mitgliedstaaten untereinander regelnden Dubliner Systems vollzogen werden sollen. Es ist unerheblich, ob Rückführungen bilateral zwischen den Mitgliedstaaten in Form völkerrechtlich bindender Verträge oder der Regierungszusammenarbeit erfolgen. Sie setzen faktisch das im Dubliner System geregelte Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaates und die dort geregelten Verfahrensabläufe, Zustimmungserfordernisse und hierauf bezogene Fristregelungen außer Kraft. Aus rechtlicher Sicht missachten sie den Rechtsanwendungsvorrang des Unionsrechts. Aus politischer Sicht heben sie den Konsens über die Notwendigkeit gemeinschaftlicher Konzeptionen zur Regelung der humanitären Zuwanderung auf und führen so zur Erosion des europäischen Asylsystems.

## STÄRKUNG DER SUBJEKTIVEN RECHTE DER ASYLSUCHENDEN

Das Dubliner System wurde als System der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit konzipiert, in dem die Gewährleistung subjektiver Rechte nicht vorgesehen ist. Dabei enthalten seit 1945 nationale und völkerrechtliche Normen meistens auch Schutznormen zugunsten von Individuen. Nur behutsam und äußerst restriktiv lockert die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union, angestoßen durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte, dieses individualfeindliche System auf.

1979 empfahl das Exekutivkomitee des Programms von UNHCR in der Empfehlung 15 (XXX), die Vorstellungen des Einzelnen bei der Wahl seines Asylstaates soweit wie möglich zu berücksichtigen. Es versteht den Flüchtlingschutz damit als integralen Bestandteil des Menschenrechtsschutzes. Die Europäische Union sollte deshalb die Interessen des Einzelnen bei der Wahl des Mitgliedstaates stärker berücksichtigen, indem sie den Verwandtenbegriff weiter fasst als bislang und die hierauf bezogene Zuständigkeit des Mitgliedstaates unabhängig davon regelt, ob der Verwandte als Flüchtling anerkannt oder sein Asylantrag noch im Verwaltungsverfahren anhängig ist oder nicht. Die humanitären Zuständigkeitskriterien, wie z.B. Betreuungsbedürftigkeit, Erkrankungen, Fälle besonderer Schutzbedürftigkeit sollten ebenfalls erweitert werden.

## FREIZÜGIGKEIT FÜR ANERKANNTE FLÜCHTLINGE INNERHALB DER UNION

Derzeit ist anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten die Umsiedlung in einen anderen Mitgliedstaat erst fünf Jahre nach Erteilung des Status' erlaubt. Wird die Dauer des der Statusgewährung vorangegangenen Asylverfahrens berücksichtigt, wird die Freizügigkeit erst nach einer Frist zugelassen, die weit über die Fünfjahresgrenze hinausgeht. Deshalb sollte die Freizügigkeit unmittelbar nach der Statusgewährung und ohne, dass der Lebensunterhalt gesichert sein muss und ausreichender Wohnraum nachgewiesen wird, erlaubt werden. Hierzu müsste die Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG geändert werden.



## RECHT AUF FAMILIENZUSAMMENFÜHRUNG

Der Schutz der Familieneinheit ist ein Menschenrecht. Nach Artikel 23 des Paktes über bürgerliche und politische Rechte, Art. 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie Artikel 7 und 9 der Europäischen Grundrechtscharta hat die Familie Anspruch auf Schutz durch den Staat. Das schließt die Familienzusammenführung ein. Die Union hat mit der Richtlinie zur Familienzusammenführung von 2003 diese Forderung für Flüchtlinge erfüllt und gewährt ihnen das Recht auf Familienzusammenführung, ohne dass der Nachweis erbracht werden muss, dass der Lebensunterhalt gesichert und ausreichender Wohnraum vorhanden ist.

Der subsidiäre Status wurde erst ein Jahr später mit der Qualifikationsrichtlinie eingeführt, konnte also bei der Verabschiedung der Familienzusammenführungsrichtlinie noch nicht berücksichtigt werden. Der Achtungsanspruch des Rechts auf Schutz der Familie gilt jedoch auch für diese Schutzberechtigten. Daher läuft der Ausschluss der Familienzusammenführung zu ihren Lasten in Deutschland den menschenrechtlichen Verpflichtungen zuwider. Das zur Rechtfertigung vorgebrachte Argument, der subsidiäre Schutz habe nur vorübergehenden Charakter, überzeugt nicht. Die Voraussetzungen für die Statusgewährung bei subsidiär Schutzberechtigten unterscheiden sich nicht von den für die Flüchtlinge maßgebenden. Ob Verfolgung, Folter oder unmenschliche und erniedrigende Behandlung, in beiden Fällen kann auf absehbare Zeit kein Ende der Gefahr erkannt werden; zumal das Asylverfahren ja auch regelmäßig bereits eine längere Zeit gedauert hat, Schutz also vor einer bereits lang dauernden Gefahr gewährt wird.

## SCHAFFUNG ALTERNATIVER LEGALER REISEWEGE

Seit langem wird gefordert, legale Alternativen für Schutzsuchende zu schaffen. Derartige Alternativen könnten Flüchtlinge in Transitstaaten dazu veranlassen, anstelle der Wahl des gefährlichen und häufig tödlich endenden Wegs über das Mittelmeer auf die Gewährung eines Visums zur Einreise in die Union zu warten, sofern hierfür eine realistische und zeitlich absehbare Perspektive besteht.

Zur Erreichung dieses Ziels könnten humanitäre Visa nach Art. 25 des Visakodex erteilt werden. Dazu müssten aber Artikel 2 Nr. 2, 14 und 25 geändert werden, um einen dauerhaften Aufenthalt nach der Einreise sicherzustellen und Antragsteller vom Nachweis der Sicherung des Lebensunterhaltes und ausreichenden Wohnraums zu befreien. Vorbild für eine derartige Befreiung könnte Artikel 12 der Richtlinie zur Familienzusammenführung sein.

Darüber hinaus könnten auch Resettlementprogramme in größerem Umfang geschaffen werden.



# NEUN-PUNKTE-PROGRAMM FÜR EINE STÄRKUNG DES FLÜCHTLINGS-SCHUTZES IN EUROPA

Das hier vorgestellte Programm konzentriert sich auf die wesentlichen Fragen des Flüchtlingsschutzes. Viele Missstände beruhen auf einer fehlerhaften Anwendung bestehender Richtlinien und Gesetze. Dies gilt in Besonderheit für die Aufnahmebedingungen und die verfahrensrechtliche Behandlung von Asylsuchenden, wie sie in der Aufnahme- und Verfahrensrichtlinie geregelt sind. Eine korrekte Anwendung dieser Rechtsakte würde in den Mitgliedstaaten zur gesellschaftlichen Akzeptanz der Flüchtlinge führen und die Binnenwanderung von Flüchtlingen und Asylsuchenden innerhalb der Union reduzieren. Mit dem nachfolgenden Programm wollen wir das Gemeinsame Europäische Asylsystem verbessern. Es stellt aus unserer Sicht praktikable Vorschläge vor, wie dieses System gestärkt werden kann:

- 1. Verpflichtung der Europäischen Grenz- und Küstenwache, in Zusammenarbeit mit nichtstaatlichen Seenotrettungsdiensten Flüchtlinge auf Hoher See an Bord zu nehmen und zur Prüfung ihres Asylantrags in den nächstgelegenen Mitgliedstaat auszuschießen sowie Bestrafung der unmittelbar Verantwortlichen der Europäischen Grenz- und Küstenwache und ihnen politisch übergeordneter Beamter, die Flüchtlinge nicht aus Seenot retten und/oder private Seenotrettungsdienste an der Wahrnehmung dieser völkerrechtlichen Verpflichtung hindern.**
- 2. Verbot der Zusammenarbeit der Europäischen Union mit der libyschen Küstenwache zwecks Verhinderung der Abreise von Flüchtlingen aus Libyen und deren Übernahme nach deren Rettung aus Seenot auf dem Mittelmeer.**
- 3. Verbot der Schließung von Abkommen mit Anrainerstaaten mit dem Ziel, die an der Grenze der Europäischen Union um Schutz ersuchenden Flüchtlinge zu übernehmen.**
- 4. Abschaffung von Hotspots und Transitzentren an den Außengrenzen der Union sowie Verbot der Inhaftierung von Schutzsuchenden.**
- 5. Verbot der Anwendung von Drittstaatenregelungen auf Länder außerhalb der Europäischen Union.**
- 6. Staaten, die bereits eine Asyl- und Einwanderungstradition entwickelt haben, besitzen eine besondere Verantwortung für die Aufnahme von Flüchtlingen innerhalb der Union.**
- 7. Verpflichtung, anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten die freie Wahl des Wohnsitzes innerhalb der Europäischen Union zu ermöglichen.**
- 8. Gewährleistung der Familienzusammenführung zugunsten subsidiär Schutzberechtigter unter den gleichen Bedingungen wie für GFK- Flüchtlinge.**
- 9. Schaffung legaler und gefahrenfreier Wege durch Erteilung humanitärer Visa für Mandatsflüchtlinge des UNHCR, die sich in Transitstaaten aufhalten und durch eine Erweiterung von Resettlementprogrammen.**

**Herausgeber:**

**Neue Richtervereinigung e.V.**  
**[www.neuerichter.de](http://www.neuerichter.de)**

**Förderverein PRO ASYL e.V.**  
**[www.proasyl.de](http://www.proasyl.de)**

**Zum Weltflüchtlingstag am 20.06.2019**

**Wir danken Rechtsanwalt Dr. Reinhard Marx  
für die Erarbeitung.**